



Économie publique/Public economics

08 | 2001/2

Aspects financiers et fiscaux de l'économie publique locale

Introduction : Décentralisation et autonomie fiscale en France

Alain Trannoy



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/624>

ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 juillet 2001

ISBN : 2-8041-3635-3

ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Alain Trannoy, « Introduction : Décentralisation et autonomie fiscale en France », *Économie publique/ Public economics* [En ligne], 08 | 2001/2, mis en ligne le 07 décembre 2005, consulté le 30 avril 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/624>

© Tous droits réservés

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 8 – 2001/2



© De Boeck & Larcier s.a., 2002
Editions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2002/0074/241

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3635-3

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496



Introduction : Décentralisation et autonomie fiscale en France

Alain Trannoy*

THEMA, Université de Cergy-Pontoise

Avant-propos

Qu'il me soit permis de dédier cette introduction à *Louis André Gérard-Varet*, qui a consacré une énergie considérable à l'organisation d'un Colloque IDEP sur « Aspects financiers et fiscaux de l'économie publique locale », les 14 et 15 janvier 2000 à Marseille à la Vieille Charité. Ce numéro spécial de la revue *Économie Publique* dérive de cette manifestation même si, au bout du compte, le numéro et la conférence n'ont qu'un article en commun¹. Louis André a voulu dès le départ m'associer à la préparation du colloque et à la publication de ce numéro. Nous devions écrire l'introduction de concert, et je lui avais soumis un plan préliminaire qu'il avait approuvé. Je garde un souvenir très ému de cette dernière rencontre, qui a eu lieu deux jours avant sa première attaque cérébrale. Sa disparition me force à signer seul ce texte, et si je ne suis pas sûr qu'il aurait acquiescé à la formulation précise que je lui en donne, je peux cependant attester que sur le fond nos idées convergeaient.

* Je remercie Nicolas Gravel pour ses commentaires sur une première version.

¹ Il s'agit de l'article de François Vaillancourt.

*« Public works of a local nature should be maintained by local revenue »
Adam Smith*

Après une longue phase d'immobilisme dans le domaine de ses institutions publiques locales, la France connaît des changements importants qui, pour une fois, ne prennent pas une forme convulsive, comme tant de fois au cours de notre histoire, mais une forme évolutive. Ces changements concernent aussi bien les échelons de collectivité territoriale que les modes de financement. Les lois de décentralisation de 1981-1982 ont consacré la région comme nouvelle collectivité territoriale de plein exercice avec d'importants transferts de compétence, tandis que la loi Chevènement de 1999 a donné une impulsion décisive à une coopération intercommunale sous la forme des communautés de communes en zone rurale et de communautés de villes ou communautés urbaines ailleurs. Ainsi, progressivement, le triptyque Europe-Régions-Communautés se superpose à l'organisation Nation-Département-Communes datant de la Révolution, d'où un entrelacs de 6 niveaux de collectivités publiques. Les nouvelles structures sont amenées à réclamer davantage de transfert de compétence et de ressource de la part des anciennes, engageant un processus de transformation, dont il est malaisé de prédire le point d'arrivée. La question de la dévolution d'une partie du pouvoir législatif aux régions n'est plus taboue avec le processus de Matignon concernant la Corse. Où le curseur s'arrêtera-t-il dans le partage des rôles ? Il est peu probable que l'un des vieux échelons disparaisse, même si les attaques se concentrent sur le département. Mais comme l'illustre le Rapport Mauroy (2000), qui a préféré ne pas prendre position, les esprits ne sont pas mûrs, loin de là, pour une disparition d'un des vieux échelons. En tout état de cause, on pourrait s'attendre à ce que ce renforcement des structures locales s'accompagne d'une autonomie fiscale renforcée. Que nenni ! Les dernières années du siècle précédent ont enregistré des inflexions notables et convergentes en matière de recentralisation fiscale, la plus spectaculaire concernant la taxe professionnelle. Ainsi, pendant que l'État acceptait d'assez bonne grâce de se délester d'une partie de ses prérogatives, il rognait consciencieusement l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cette évolution ne laisse pas d'intriguer, comme en témoigne l'article de Guy Gilbert et Alain Guengant dans ce numéro qui imaginent plusieurs scénarii possibles quant à l'aboutissement de ce processus.

Notre réflexion, complémentaire de la leur, vise dans un premier temps à fournir une tentative d'explication de cette évolution. Dans un second temps, nous tentons d'organiser la réflexion quant au thème de la décentralisation fiscale et, tout en soulignant les lacunes de la réflexion économique actuelle, nous montrons qu'elle est cependant à même de fournir des éléments d'appréciation quant aux propositions contenues tant dans le rapport Mauroy que dans la note d'orientation du 12 juillet 2001 émanant conjointement du ministère de l'Intérieur

et de celui des Finances². Celle-ci constitue en quelque sorte la réponse des services de l'État aux propositions contenues dans le dit rapport. Cette argumentation fournit un canevas général permettant de resituer les contributions réunies dans ce numéro. Une troisième partie, est consacrée à la présentation des articles proprement dits à la lumière d'un certain nombre d'éléments d'appréciation apparus dans la discussion précédente.

1 La recentralisation des finances locales : une lecture d'économie politique

Une inflexion majeure dans l'architecture du financement des collectivités territoriales françaises est donc intervenue depuis deux ans, alors même que la situation française était originale en Europe. La France est un État centralisé mais, contrairement à un certain nombre de pays voisins, les collectivités territoriales ont le droit de lever l'impôt. D'après Gilbert et Guengant (1998)³ la France était, avant la vague de mesures qui ont miné la base fiscale locale, le pays d'Europe, à égalité avec l'Espagne et après la Suède, où la part des budgets locaux financée par le recours aux recettes fiscales était la plus importante. Elle dépassait 50 %. Par une série de mesures successives votées lors des lois de Finances 1999 et 2001, la convergence vers la moyenne communautaire est en route.

Cette évolution n'a pas échappé aux analystes et hommes politiques, comme en témoigne le numéro consacré par la revue *Pouvoirs Locaux* (2000) à cette question. Par exemple René Dosièr⁴, rapporteur de la Commission des Lois sur les Crédits des Collectivités Locales, y écrit :

« Lorsque la fiscalité locale directe apparaît sous sa forme actuelle, en 1974 pour les taxes d'habitation, en 1976 pour la taxe professionnelle, la quasi-totalité de l'impôt local (95%) est payée par le contribuable local. Vingt-cinq ans plus tard, l'État est devenu le premier contribuable, puisqu'il supporte la moitié de la taxe professionnelle – compte tenu de la suppression progressive de la base « salaires », ce sera les deux-tiers en 2004 –, 40% du foncier non bâti, 35% de la taxe d'habitation. Il est donc clair que l'on aboutit à une nationalisation rampante de l'impôt local. »

Comment en est-on arrivé à cette situation ? Il est frappant de constater que tous les échelons de collectivités territoriales ont été touchés à tour de rôle. « Tous ne mourraient point, mais tous étaient

² Disponible sur [http : //www.dgcl.intérieur.gouv.fr/reformes/ Finances et fisc...](http://www.dgcl.intérieur.gouv.fr/reformes/Finances_et_fisc...)

³ Tableau 2 p. 137.

⁴ Dosièr (2000) p. 74.

frappés ». Qu'on en juge ! Les premières escarmouches ont commencé par la suppression de la part régionale (en 1995) puis départementale (en 1996) de la taxe sur le foncier non bâti. La suppression graduelle de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle sur cinq ans de 1999 à 2003⁵ a concerné toutes les collectivités locales, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation a affecté par définition les régions⁶, la suppression de la vignette⁷ a touché les départements, tandis que l'impôt sur les mutations immobilières, qui avait été transféré aux départements au moment des lois de décentralisation, a été remplacé par une dotation de l'État à raison d'un cinquième de son montant. Pour faire bon poids, la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation a également été supprimée. En fait, à la faveur de la reprise économique, le thème de la diminution de la pression fiscale s'est fait plus insistant. L'exécutif a alors proposé de supprimer tout ou partie des impôts affectés aux collectivités locales et il a trouvé au parlement une majorité pour voter ces mesures.

Bien sûr, ces baisses d'impôt sont compensées mais dans des conditions qui ne sont pas forcément rassurantes à long terme pour les collectivités locales. Par exemple en 1999, les pertes de recettes relatives à la réforme de la taxe professionnelle ont été compensées aux collectivités au taux de 1998. Depuis, les montants des compensations, toujours calculés au taux de 1998, sont indexés sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Celle-ci a cru du montant du taux d'inflation augmenté de la moitié du taux de croissance réel du PIB. Les mécanismes d'indexation négociés entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre du « pacte de croissance et de solidarité » semblent pour l'instant ressembler à des contrats d'assurance. Pour bénéficier de concours qui dépendent peu de la conjoncture, les collectivités locales sont prêtes à perdre en rendement. Comme la part des salaires est plus ou moins constante dans le PIB, la croissance des bases « salaires » de la taxe professionnelle suivait *grosso modo* celle du PIB, alors que la croissance du fonds de compensation sera moitié moindre. Le pacte de croissance et de solidarité entre l'État et les collectivités locales concernait la période 1999-2001. La prolongation a été annoncée pour l'année 2002 par le Premier ministre, mais au-delà, le mécanisme d'indexation doit faire l'objet d'une renégociation. . .

Mais il y a plus. Comme l'ont bien souligné Guengant et Josselin (2000), les modifications introduites traduisent également un changement dans la logique du transfert de charge. Au lieu de procéder à un remboursement par dégrèvement, l'État a choisi la procédure de la compensation. Avec la première formule, l'État compense la collectivité locale sur la base des taux d'impôt votés. Avec la seconde formule, la collectivité locale ne reçoit que le produit fiscal de l'année précédant l'exonération, corrigé par un mécanisme d'indexation. L'évolution des

⁵ Loi de Finances 1999.

⁶ Loi de Finances rectificatives 2001.

⁷ Loi de Finances 2001.

montants versés au titre de la Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), instituée en 1987 en substitution d'une diminution de la taxe professionnelle de 10%, est à cet égard significative. Ce fond, originellement de 16,4 milliards, ne représente plus que 10 milliards (en Francs courants !) en 2002 et ne joue plus qu'un rôle de variable d'ajustement des dotations de l'État. On mesure que la procédure dite de la compensation conduit tout droit à l'extinction du droit à la... compensation.

Pour l'instant, l'État est apparu comme le « vilain », en particulier dans cette affaire de la DCTP, mais il convient cependant de prendre conscience de l'ampleur du transfert de ressources de l'État aux collectivités locales. Selon le Projet de Loi de finances (PLF) 2002, l'ensemble des concours de l'État aux collectivités locales représentera la bagatelle de 368 milliards de francs, un montant de 7% supérieur à celui de l'année précédente et de 58% supérieur à celui de 1994 ! Il est frappant de constater que le produit de l'impôt sur le revenu ne suffit plus à l'État pour s'acquitter de ses devoirs envers les collectivités locales. Une autre comparaison est édifiante : les dépenses en salaires pour les fonctionnaires en activité ont représenté en 2000 une masse de 407 milliards, une somme qui dépasse de 10% supérieure la masse transférée aux collectivités locales. Ces montants sont à rapprocher du produit des impôts locaux et de l'ensemble de la dépense publique locale. En projetant sur 2001 et 2002, l'évolution constatée entre 1999 et 2000 – soit 3% pour les premiers et 2,7% pour la seconde⁸ –, il s'avère que les concours de l'État représenteront 47% des dépenses des collectivités territoriales en 2002 hors remboursement de dette, alors que les impôts locaux n'en représenteront plus que 34%. Le coût associé aux différentes mesures d'exonération ou de dégrèvement d'impôt représente 153 milliards. Si l'État ne s'était pas substitué aux contribuables locaux, les impôts locaux représenteraient encore 53,5% des dépenses, tandis que la part financée par l'État tomberait à 27%⁹. On mesure l'importance du transfert de charge.

Comment expliquer alors que les collectivités locales aient accepté de s'engager dans la voie de la servitude... financière vis à vis de l'État ? Nous offrons là une lecture en terme d'économie politique, lecture qui semble partagée dans ces grandes lignes par Dosière (2000) d'une part, Guengant et Josselin (2000) d'autre part. Dans le jeu politique, il faut analyser l'évolution des stratégies des joueurs qui a permis ce changement d'équilibre. Commençons par l'exécutif.

⁸ Source : Annexe 2 Fiches Financières du rapport Bourdin (2001).

⁹ Le solde est assuré par des redevances à l'usager, les recettes d'exploitation et l'emprunt.

1.1 Une pression plus forte de Bercy, conséquence du traité de Maastricht

Le ministère des Finances n'a jamais vu d'un bon œil l'autonomie financière des collectivités locales. Les dépenses des collectivités locales ont augmenté rapidement dans les décennies 70 et 80, suscitant à Bercy une inquiétude manifeste. Pourtant le rythme d'accroissement des dépenses s'est bien assagi dans la décennie 90, et la capacité de financement des collectivités locales (le solde budgétaire primaire) a été positive ces dernières années ne remettant pas en cause *a priori* les engagements que la France a pris dans le cadre du pacte de stabilité des finances publiques du traité de Maastricht. On sait que lorsqu'un joueur est capable de s'engager d'une manière préalable, s'il peut limiter son espace stratégique, il gagne là un pouvoir de négociation. Les engagements pris par l'État vis-à-vis de nos partenaires européens concernant l'évolution globale des prélèvements obligatoires dans notre pays et le montant de la dette publique ont entraîné une évolution des rapports de force entre les collectivités locales et l'État au bénéfice de ce dernier. Le ministère des Finances y a puisé une énergie nouvelle dans ses projets de nationalisation des impôts locaux permettant par-là même de peser sur les dépenses des collectivités locales. Une première tentative avait eu lieu en 1997 avec le XV^{ème} rapport du Conseil des Impôts, qui proposait de nationaliser la taxe professionnelle. Le projet a été repoussé mais deux ans après, la disparition de la part salariale de la taxe professionnelle a été proposée dans le projet de loi de Finances 1999.

Ce souci de réduire les marges d'autonomie des administrations publiques locales est à mettre en parallèle avec la nationalisation en marche de la Sécurité Sociale initiée avec la Loi Juppé. L'État se transforme ainsi en fermier général au bénéfice d'autres collectivités publiques et institutions. Sait-on assez que les transferts de l'État aux administrations de Sécurité sociale représentent 599 milliards en 2002, le gros morceau étant représenté bien sûr par la CSG ? Là également, l'évolution est similaire avec une croissance manifeste au cours du temps. Si on y ajoute les 94 milliards d'impôts affectés à d'autres organismes dans le domaine de la formation de l'équipement et des transports et les 99 milliards versés à la Communauté Européenne ainsi que les transferts aux collectivités locales, on arrive au total vertigineux de 1159 milliards de transferts de ressources à d'autres collectivités publiques. L'État collecte et compte, les autres collectivités publiques dépensent et réclament.

Cette situation est à double tranchant. Bien sûr, les autres collectivités sont maintenant largement dans la main de l'État. Mais d'une part, à force de porter les sacs de pierre des autres collectivités, il n'est pas sûr que l'État ait vraiment les moyens financiers du développement et de la modernisation de ses propres missions. D'autre part, il est urgent de prendre conscience que le déficit de l'État sera difficile à réduire

dans la mesure où il est l'agrégat du déficit de toutes les collectivités publiques. Pour réduire le déficit de l'État, il faudra d'abord et surtout réduire les dépenses des autres collectivités. Les marges de manœuvres de l'État apparaissent bien limitées dans ce domaine, surtout que ces autres collectivités bénéficient des relais politiques influents et d'abord chez les élus locaux.

1.2 Une réforme des impôts locaux impossible en raison du cumul des mandats

Il nous reste à analyser l'évolution de la stratégie des parlementaires qui sont, pour la plupart, également des élus locaux. Tout d'abord, si la pression de Bercy a fini par payer, c'est que le ministère des finances a pu jouer sur l'exaspération suscitée par l'injustice attribuée au prélèvement local par une partie de la classe politique, tous bords confondus, mais plus particulièrement à gauche. Le souci d'autonomie des collectivités locales est passé derrière celui de la justice entre contribuables. Il est en effet patent que les impôts nationaux sont mieux assis que les impôts locaux, et que financer les dépenses des collectivités locales par des impôts nationaux rétablit un peu d'équité fiscale.

Pourquoi en est-on arrivé à opposer autonomie des collectivités locales et justice entre contribuables ? Parce que l'impôt local apparaît de plus en plus décalé et obsolète. Parce que les réformes, l'actualisation des bases et la définition d'une assise spatiale adéquate n'ont pas été entreprises en temps voulu. En particulier la prise en compte de l'actualisation, en 1990, des bases de la taxe d'habitation, a été bloquée. Par exemple, Gilles Carrez (2000) note que « le collectif budgétaire a prévu 11 milliards de F de dépenses supplémentaires pour financer la suppression de la part régionale de taxe d'habitation. De mémoire, pour mettre en œuvre dans des conditions satisfaisantes la révision des valeurs locatives, il faudrait aussi que l'État mette au « pot » environ une dizaine de milliards étalés sur 3 ou 4 ans pour lisser les variations trop fortes. N'aurait-on pas mieux fait de dépenser cette dizaine de milliards pour avoir enfin une révision des valeurs locatives plutôt que de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation ? » En ce qui concerne la taxe professionnelle, il est apparu dès le départ qu'il s'agissait d'un concept bâtard¹⁰. Et pourtant, toutes les tentatives de réforme de la taxe d'habitation comme de la taxe professionnelle ont avorté.

En rendant l'impôt local irréformable, les Assemblées l'ont rendu insupportable. D'où l'idée populaire chez un certain nombre d'élus de gauche de sa suppression et leur connivence implicite avec le ministère des Finances. Il reste à comprendre pourquoi la réforme n'a pas été possible.

¹⁰ Voir à ce sujet le n° 67 de la *Revue de Finances Publiques*.

Les élus locaux adoptent une vision « procédurale » de la justice¹¹, une justice en rapport à la situation antérieure et non une justice reposant sur des critères bien définis. Il est par exemple considéré comme injuste qu'un contribuable voit son imposition de la taxe professionnelle augmenter de 50% par rapport à l'année précédente. Le rapport Mauroy (2000) se fait d'ailleurs l'écho de cette difficulté à l'évocation du blocage rencontré par les différentes réformes. « Mais, la révision des valeurs locatives issue du recensement des bases de 1990 n'a pas été menée à son terme en raison, notamment, des transferts de charge qu'elle induisait entre catégories de contribuables¹² ». On oublie souvent de dire que, ce qui était injuste, c'est que compte tenu d'un certain nombre de critères, le contribuable en question payait si peu auparavant. La démocratie locale pousse les élus locaux à adopter une vision procédurale, car cela conditionne sans doute l'évolution des votes aux prochaines élections locales. Si des électeurs perdent au change, ils peuvent être tentés de voter contre l'élu local en place, à tout le moins s'ils le rendent en partie responsable de cet alourdissement du fardeau fiscal.

Et c'est ici qu'intervient une faiblesse dans les principes de séparation des pouvoirs dans notre République. Dans le régime actuel, les élus locaux peuvent être tenus comme co-responsables d'un changement des règles fiscales. Malgré une restriction dans les possibilités de cumul des mandats introduite au cours de la présente législature, on peut encore être député ou sénateur et maire d'une commune. L'ancien Premier ministre, Lionel Jospin, a tenté d'interdire ce cumul entre un mandat national et un mandat local, mais il s'est heurté à une résistance farouche des élus de son propre bord. Les députés, qui sont également des élus locaux, réagissent alors à toute proposition de réforme des bases d'imposition en se demandant qui seront les gagnants et les perdants dans leur propre circonscription. Le cumul des mandats explique donc la contradiction apparente entre l'acceptation quasi-unanime des principes de réformes, parce que les acteurs acceptent généralement de raisonner à ce stade dans un voile d'ignorance, et l'absence de majorité pour faire passer une réforme où certains éléments procéduraux apparaissent alors déterminants.

Il faut donc approfondir la réflexion sur la séparation des pouvoirs chère à Montesquieu et à Locke et élargir l'analyse en intégrant explicitement la dimension territoriale de l'élu. Inscrire une interdiction stricte de cumul des mandats local et national est une possibilité pour répondre aux conflits d'intérêts que soulève le vote des lois concernant l'échelon local par des élus locaux. La voie référendaire utilisée en Suisse en constitue une autre.

¹¹ La justice procédurale a des lettres de noblesse sur un plan philosophique (Nozick), mais, il est douteux que des arguments philosophiques puissent justifier une permanence d'une injustice fiscale.

¹² Mauroy, P. (2000) p.40 deuxième partie.

Les économistes commencent à se saisir du problème de la séparation des pouvoirs¹³ (voir à titre d'exemple Laffont (2000)), mais le champ d'investigation reste important. Ce n'est d'ailleurs pas le seul, comme va l'illustrer notre discussion des principes qui devraient être mis en avant par les économistes à propos des outils de la décentralisation financière.

2 Quelles prescriptions en matière de décentralisation financière ?

Nous nous sommes contentés d'offrir des éléments d'explication de l'évolution d'un trait majeur de notre décentralisation, la réduction progressive de l'autonomie fiscale locale. Mais nous ne voudrions pas donner l'impression, par-là même, que nous tenons pour négligeables les prescriptions de la Science Économique en matière d'organisation publique locale. Il est d'ailleurs frappant de constater que la commission Mauroy n'a pas jugé utile d'entendre un seul universitaire spécialiste de ces questions. Mais, si l'on en croit Blinder (1987), « Economists have the least influence on policy where they know the most and are the most agreed¹⁴ ». En réalité, j'ai peur que s'agissant de la décentralisation financière, les économistes soient encore un peu courts par rapport à la difficulté du sujet. L'économie publique normative est en effet en profond renouvellement du fait de l'élargissement de ses perspectives. Au départ, comme l'a bien résumé Dixit¹⁵ (1996), l'économie publique normative a commencé par supposer que la politique était aux mains d'un dictateur bienveillant, omniscient et omnipotent. L'analyse en terme de second rang, dont Boiteux a été un illustre représentant, s'est affranchie de la dernière hypothèse. Les problèmes d'information en économie publique ont été soulevés par une génération d'économistes dans les années 70 au premier rang desquels figure Mirrlees. L'école du Public Choice, autour de Buchanan, a attiré pour sa part l'attention sur l'irréalisme de l'hypothèse qui suppose que les hommes politiques seraient les seuls à ne pas rechercher leur intérêt individuel. En réalité, on trouve déjà chez Smith, quelques pages bien senties à ce sujet. Mais l'école du Public Choice a plus agité des thèmes que proposé une analyse serrée des implications que cet état de fait pourrait avoir sur le champ et les modes d'intervention des pouvoirs publics. Dans la dernière décennie, on a vu se développer une série de travaux qui ont cherché à incorporer la dimension proprement politique de la

¹³ Il est d'ailleurs un autre domaine où la réflexion sur la séparation des pouvoirs mériterait d'être élargie. C'est celui du conflit d'intérêt que soulève le vote de lois concernant la fonction publique par des élus en disponibilité de cette même fonction publique.

¹⁴ Blinder, A. (1987) p.1.

¹⁵ Dixit, A. (1996) p.8.

sphère publique (par exemple, Dixit (1996), Laffont (2000), Persson et Tabellini (2000)). Au total, il faut admettre que toutes ces extensions n'ont pas encore abouti à une nouvelle synthèse qui puisse servir de référence. J'ajouterai que, s'agissant *in fine* de répartition de l'impôt, une dimension ne doit jamais être oubliée. C'est celle de l'équité de la répartition du fardeau fiscal. On sait que dans un problème classique de second rang, on ne peut en faire abstraction. Dans un contexte spatial, les problèmes d'équité sont liés à la question de la mobilité et on peut se reporter à Trannoy (1997) pour une réflexion sur ce sujet. Cette question est liée à celle de l'équilibre des clubs spatiaux que constituent les collectivités locales dans une vision à la Tiebout (1956), une question ardue qui n'est pas encore complètement élucidée.

L'absence d'une synthèse, qui reste à venir, entre tous ces thèmes de l'économie publique contemporaine, ne doit pas nous empêcher de faire allusion aux quelques arguments économiques qui peuvent être invoqués quant au partage des compétences fiscales entre l'État et les collectivités locales. Dans un premier temps, on suppose qu'il n'existe qu'un seul échelon de collectivité locale. Dans un second temps, on réintroduit la superposition de plusieurs niveaux d'administration locaux.

2.1 Le partage des compétences fiscales entre l'État et un échelon de collectivité locale

Une réflexion économique devrait s'engager sur les avantages et inconvénients des quatre systèmes suivants de financement des collectivités locales.

a) Bases disjointes et taux libres

Les collectivités locales sont libres de lever un impôt dont l'assiette est spatialisée. L'assiette de l'impôt local est complètement disjointe de celles des impôts nationaux. Les taux de l'impôt local sont libres ou peuvent éventuellement varier dans un « tunnel » de taux. La taxe foncière sur les propriétés bâties est l'archétype de ce type d'impôt.

b) Bases conjointes et taux libres

L'assiette de l'impôt local coïncide avec celle d'un impôt national. On assiste alors à une superposition fiscale dans la mesure où l'impôt payé par le contribuable résulte de la somme de l'impôt voté par le Parlement et de celui voté par l'assemblée décisionnelle locale. C'est le système en vigueur en Suisse pour l'impôt sur le revenu. L'impôt fédéral s'y superpose à l'impôt cantonal (voir l'article de Gutman dans ce numéro). On peut, dans ce cas aussi, imaginer que les taux locaux sont encadrés.

c) *Partage garanti constitutionnellement d'une ressource fiscale*

Cette fois, les collectivités locales ne lèvent pas l'impôt. Cependant, l'échelon local partage avec l'échelon central une ressource fiscale nationale. Le partage est garanti par exemple par la Constitution. L'Allemagne a adopté un régime de ce type dans le partage entre le Bund et les Länder pour la TVA et l'impôt sur les bénéfices (voir l'article de Guihéry dans ce numéro).

d) *Versement par l'État d'une subvention calculée comme un droit multiplié par un coefficient d'ajustement*

Chaque collectivité locale reçoit une subvention calculée en fonction d'un certain nombre de critères. L'évolution de cette manne dépend d'une formule d'indexation qui est discutée périodiquement entre l'État et l'ensemble des collectivités locales. La répartition entre les collectivités locales peut faire également l'objet d'un marchandage. Le curseur tant dans la dimension horizontale que verticale est donc susceptible de bouger selon les rapports de force. La Dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue un exemple de ce 4^{ème} mode de financement.

Dans les deux formules centralisées, la liberté de choix des collectivités locales ne s'exerce que sur la ventilation de leurs dépenses. Bien sûr, nous venons de décrire des systèmes « purs », mais des systèmes mixtes sont concevables et le système français est d'ailleurs largement caractérisé par un mélange du premier et du dernier mode de financement. La réflexion doit *a priori* dépendre de la carte des collectivités territoriales. Il n'y a pas de raison de supposer que la même solution doit s'imposer lorsque l'État fait face à 22 Régions ou à 36 000 communes.

En premier lieu le résultat le plus ancien de la théorie économique sur ce sujet, qui peut déjà plus ou moins être attribué à Pigou, veut qu'une formule fiscale « pure » ne soit jamais optimale en raison des effets de débordements. Dans la mesure où le territoire d'une collectivité locale ne se confond jamais avec la zone où les bénéfices d'usage du bien public se font sentir, il y a présence d'effets externes et l'attribution de subventions pigouviennes constitue une des manières de les internaliser.

En retour, la thèse déjà ancienne du fédéralisme fiscal (Oates (1972)), suggère qu'une uniformisation du montant de la dépense en biens publics locaux est de nature à engendrer des coûts en terme d'efficacité, si les électeurs contribuables ont des goûts (ou des revenus) différents dans l'espace constitué par les biens publics locaux et les biens privés. Un moyen de révéler ces différences de goût ou de revenu est justement d'instituer des sources locales de financement. Un paiement par l'usager des différents services offerts par la collectivité locale est possible et présente des avantages. Mais le paiement *via* l'impôt local permet d'économiser des coûts de transaction et l'une des justifications de l'impôt local est d'être une *proxy* pour un droit d'usage agrégé des différents services locaux. Harvey Rosen (1995)

raconte d'ailleurs une anecdote savoureuse à ce sujet¹⁶. En 1982, une crise diplomatique intervint entre les États-Unis et l'URSS, parce que la commune de Glen Cove à Long Island avait interdit l'accès aux terrains municipaux de tennis du fait que la propriété habitée par les diplomates était exemptée de la « property tax ». Plus généralement, aux États-Unis, il n'est pas rare de voir des communes réserver l'accès des plages situées sur le territoire de la commune aux habitants de la commune.

Les travaux des économistes ont également porté sur les conséquences d'adoption de comportements stratégiques dans les formules fiscales, concurrence fiscale horizontale dans la première formule, concurrence horizontale et verticale dans la formule de superposition fiscale. En général, il n'y a pas lieu de supposer, ici comme dans d'autres domaines, que l'équilibre de Nash aboutira à une situation Pareto-Optimale (pour les références, se reporter à Wildasin (1986) ou à Mougeot et Gérard-Varet (2000) et à Gérard-Varet et Le Breton (1986)). La formule d'imposition verticale semble présenter encore plus d'inconvénients stratégiques que la formule horizontale, en raisonnant toutes choses égales par ailleurs. Ainsi en privilégiant les conséquences des aspects de stratégie fiscale, certains travaux des économistes donnent donc de l'eau au moulin des tenants des formules centralisées en plaidant pour une harmonisation fiscale. De plus, Blackorby et Brett (2000) ont récemment montré qu'en présence d'externalités fiscales verticales, il subsiste une inefficacité liée à des phénomènes d'équilibre général, même si l'État est capable de prendre en compte l'externalité fiscale qu'il induit pour la collectivité locale.

Au total donc, l'argument développé par les économistes en faveur des formules fiscales consiste à mieux épouser la variabilité des goûts en matière de biens publics locaux. Il est contrebalancé par des arguments sur l'inefficacité habituelle des comportements stratégiques et sur la perte d'efficacité productive. Si une solution fiscale est choisie, il faut l'agrémenter de subventions pigouviennes pour internaliser une partie des effets de débordement.

Les avantages pour l'exercice de la démocratie d'un apprentissage de la responsabilité fiscale de la part des élus locaux dans les formules fiscales n'ont pas été modélisés. Le risque de transformer les élus locaux en quêteurs perpétuels avec la dernière formule, comme le sont actuellement les présidents d'universités, est réel. Ce thème devrait évidemment être traité dans une vision intégrant facteurs politiques et problèmes incitatifs induits dans l'analyse normative du fédéralisme fiscal. C'est d'ailleurs une idée qui se trouve au centre de la défense de l'impôt local chez Dosièr (2000) et chez de nombreux élus locaux. Comme l'illustre la phrase en exergue, Adam Smith prenait déjà parti pour un financement local des biens publics locaux en raison justement de meilleures propriétés incitatives.

¹⁶ Harvey Rosen (1995) p.507.

« The abuses which sometimes creep into the local and provincial administration of a local or provincial revenue, how enormous so ever they may appear, are in reality, however, almost very trifling, in comparison with those which commonly take place in the administration and expenditure of the revenue of a great empire ».

Même si l'intuition est là, elle attend encore d'être validée scientifiquement aussi bien sur le plan théorique qu'empirique.

Quant à la subvention pigouvienne, il reste à connaître la meilleure formule entre le partage garanti d'un impôt d'État et la formule plus classique dans le contexte français de la subvention. C'est un peu le vieux débat entre *rules versus discretion*. Dans la première formule, on économise les coûts de négociation. La seconde autorise plus de souplesse, mais on risque tour à tour la mise sous tutelle des collectivités locales de la part de l'État ou l'exploitation de celui-ci par les collectivités locales. On sent bien que les conditions politiques dans lesquelles s'organise le marchandage, et en particulier, la place des élus locaux dans les organes de décision nationaux, jouent un rôle prépondérant sur l'issue de cette négociation. Là encore, il s'agit d'un chantier passionnant pour des études à venir. Bien sûr, il peut y avoir intérêt à combiner ces deux formules, la subvention jouant un rôle plus exceptionnel pour tenir compte des effets de débordements dans le cas d'un investissement important.

2.2 Le partage des instruments fiscaux entre plusieurs échelons de collectivités locales

Jusqu'ici, nous avons considéré un seul échelon de collectivités locales. Cependant, dans la plupart des pays européens, il existe trois niveaux d'administration publique locale, un niveau communal, un niveau régional et un niveau intermédiaire. Dans l'abstrait, on pourrait concevoir qu'à chaque bien public local corresponde une institution propre qui soit compétente sur la zone d'usage de ce bien. Pour minimiser les effets de débordements, il est en effet nécessaire de faire coïncider, autant faire que se peut, la zone de prélèvement et la zone d'usage. Les syndicats, au nombre de 18 000 dans notre pays, illustrent une telle logique. Néanmoins, la présence de coûts fixes liés à la mise en place de toute organisation (par exemple, les régions ont augmenté leurs effectifs de 50% de 1993 à 1999 !) militent pour le regroupement de telles structures en un petit nombre d'échelons correspondant chacun à un bloc de compétences selon l'expression du rapport Mauroy.

À cet égard, il est peut-être intéressant de s'interroger sur la cohérence de l'architecture actuelle avec les nouvelles tendances dans la localisation des individus et des activités. Les précédentes révolutions industrielles ont opposé villes et campagnes avec un phénomène de croissance des premières au détriment des secondes. La constitution

de couronnes périurbaines autour de presque toutes les villes groupant zones d'activités, lotissements, infrastructures de transport rapide, espaces récréatifs, représente la grande nouveauté de ces vingt dernières années. On passe continûment du vrai cœur de ville au rural profond, en transitant par des zones intermédiaires où se réalise l'essentiel de la croissance. De ce fait, il existe une imbrication beaucoup plus profonde entre la ville et son environnement qu'à toutes les périodes précédentes, provenant d'une utilisation quotidienne et conjointe non seulement des réseaux mais des infrastructures : la forêt est foulée par les citadins pendant que le plateau piétonnier est arpenté par les « rurbains ». Cette profonde interdépendance des intérêts d'une ville et de sa couronne (petite et grande) se traduit par un sentiment de solidarité qui devrait trouver une expression administrative et politique. La difficulté à penser cette nouvelle structure tient à l'échelle de la ville en question. Pour beaucoup de villes moyennes, cette solidarité s'exerce sur un territoire plus petit qu'un département, grosso modo, un arrondissement. La notion de pays inventé à cet effet semble bien correspondre à ce nouvel espace et certaines régions, comme la Bretagne, ont commencé à se mailler en pays. Pour certaines grandes villes, le pays s'étend peu ou prou au département (C'est le cas dans les Bouches-du-Rhône pour Aix-Marseille) tandis que pour Paris, il s'identifie à une région. Le succès de la région francilienne, qui ne correspond pas à proprement parler à un concept historique ou géographique, vient de ce qu'il coïncide avec la zone de référence quotidienne.

Si l'on admet que le « pays » ainsi défini, qui apparaît ainsi comme un concept à géométrie variable suivant l'importance de la ville, est celui qui a le plus de pertinence comme point d'ancrage pour beaucoup de biens publics locaux, il reste à penser l'articulation avec les autres échelons existants. Notre préconisation, ici, serait de maintenir la commune comme échelon de proximité, tandis qu'il y aurait place pour un échelon supérieur qui générerait des solidarités entre pays à un niveau régional. Celles-ci concernent essentiellement les réseaux et les infrastructures de niveau supérieur comme les universités, les grandes institutions culturelles, les aéroports. Mais la plupart des services publics locaux serait bien réalisée au sein des pays, la commune et la région jouant des rôles secondaires.

Quelle que soit la définition de ces échelons, le problème du mode de financement se pose dans les mêmes termes qu'en présence d'un seul échelon. Les quatre modalités présentées plus haut offrent la palette de base agrémentée de la démultiplication offerte par l'existence de différents niveaux. Pour faire simple, plaçons-nous dans le cas où l'attribution d'une compétence fiscale aux différents échelons est de mise. L'enjeu se situe alors entre superposition fiscale et spécialisation fiscale. Avec la première solution, les collectivités locales taxent la même base, alors que dans la seconde, les bases fiscales sont disjointes. Les réformes dont il est question impliquent le passage d'une situation de superposition fiscale complète à un début de spécialisation. Les com-

munes, les départements, les régions et les groupements à fiscalité propre pouvaient lever l'impôt, au titre d'un des impôts fonciers, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et la montée en charge de la taxe professionnelle unique changent la donne, une évolution que le rapport Mauroy se propose d'accentuer. Plus précisément, ce rapport recommande l'affectation de la taxe professionnelle au niveau régional et intercommunal, de la taxe d'habitation au niveau communal et de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements. La taxe sur les propriétés non bâties ne serait pas affectée à un échelon particulier, compte tenu de la modestie relative de son montant. Pour la commission Mauroy, la taxe professionnelle unique deviendrait la ressource principale des intercommunalités à fiscalité propre. Toutefois, celles-ci pourraient continuer à percevoir, en complément, une fiscalité additionnelle sur les ménages (fiscalité mixte).

La superposition fiscale présente un certain nombre d'inconvénients évidents, dont celui de diluer la responsabilité fiscale, puisque le contribuable a plus de mal à imputer clairement l'origine d'une hausse de sa contribution. Cela encourage chaque collectivité locale à ne pas internaliser un effet externe fiscal qu'elle impute aux autres collectivités et cela peut engendrer une surimposition. À cet égard, la spécialisation envisagée par le rapport Mauroy permet de rétablir un lien direct entre l'élu et les contribuables. La structure imaginée obéit à une logique de symétrie : dans chaque couple de collectivités locales, communautés-communes et régions-départements, l'échelon de base fait appel à un impôt sur les ménages, tandis qu'un impôt sur les entreprises est affecté à l'échelon supérieur. En effet, tant la région que la communauté sont censées avoir un rôle dans le développement économique, alors que les biens publics locaux qui sont l'apanage des communes et des départements concernent plus les ménages (l'aide sociale et les collèges, par exemple, pour les départements).

Cette architecture n'est pas elle-même exempte de défauts. En particulier, l'assignation de l'impôt foncier bâti aux départements peut tomber sous le coup de la critique suivante. Si des améliorations concernant les biens publics locaux sont apportées dans une commune ou dans une communauté, qui amènent à une valorisation accrue du foncier ou de l'immobilier (voir Gravel, Trannoy et Michelangeli (2001)) pour une évidence empirique de ce phénomène de capitalisation), il serait naturel que les ressources de la collectivité locale s'en trouvent augmentées. Le théorème dit d'Henri Georges (voir par exemple Arnott et Stiglitz (1979)) énonce que dans certaines circonstances, le financement des biens publics locaux doit être assuré par la rente foncière additionnelle. Dans la formule proposée par la commission Mauroy, un département, pourrait bénéficier ou être pénalisé par la plus ou moins bonne gestion des collectivités locales de niveau inférieur. Il nous semble donc que l'affectation de la taxe sur le foncier bâti aux seuls départements n'est pas complètement convaincante, même si l'on peut plaider

qu'une partie de leurs interventions (par exemple dans le domaine de la voirie) est de nature à être capitalisée. En réalité, une des difficultés vient de ce que les bénéfices des biens publics locaux se superposent, ce qui, dans le cas d'un impôt foncier pur, légitimerait la superposition fiscale. En responsabilisant l'élu local du côté des impôts, on court le danger de le déresponsabiliser du côté des dépenses, puisque l'impact de ses actions dans les bases sera moins visible. À une externalité en terme de taux, succéderait une externalité en terme de bases. Bien sûr, il est difficile de peser l'importance quantitative de ces arguments dans le cas français.

Le rapport Mauroy a reçu un accueil favorable, sans que ses propositions aient été pour l'instant transformées en proposition ou projet de loi. La critique venant des services de l'État étonne donc et mérite une dernière mention. Le tir de barrage de l'administration contre la proposition Mauroy prend parfois la forme d'un conservatisme étroit¹⁷. Plus intéressante est l'idée selon laquelle la spécialisation fiscale s'accompagne pour les collectivités locales d'un risque financier accru lié à la dépendance vis-à-vis d'une seule base. La superposition garantit aujourd'hui une certaine diversification, mais ce risque lié à l'évolution des bases demande à être quantifié et il peut de toute façon faire l'objet d'une mutualisation.

Après cette mise en perspective, nous sommes en mesure de présenter les différents articles de ce numéro.

3 Présentation des différentes contributions

La contribution de Guy Gilbert et d'Alain Guengant est dans le droit fil de l'interrogation sur le devenir de la décentralisation fiscale en France qui se fait jour, suite au mouvement de renationalisation décrit dans la première section de cette introduction. Leur article est complémentaire de la réflexion menée ici, dans la mesure où ils se livrent à un exercice de prospective. Ils imaginent deux scénarios d'évolution extrêmes. Le premier se caractérise par la disparition complète de la fiscalité locale, le dernier maillon « sain », la taxe foncière bâtie, ne pouvant supporter à la longue le seul poids de l'autonomie financière locale. Le second scénario, plus optimiste, propose un schéma de spécialisation des instruments fiscaux selon le niveau de gestion qui est différent de celui décrit dans le rapport Mauroy. Leur proposition s'en distingue en particulier par une réflexion plus affinée sur les bases d'imposition. La

¹⁷ Par exemple, p.2 du rapport cité en note 1, on peut lire : « A structure de dépenses inchangée pour chaque collectivité locale, la spécialisation entraîne des déséquilibres budgétaires qui ne pourront être résorbés que par des mécanismes de compensation. À défaut, l'ajustement ne pourrait se faire que sur la fiscalité, entraînant des transferts de charges vraisemblablement insupportables entre contribuables locaux ».

taxe d'habitation disparaît, une disposition aujourd'hui annoncée dans maints programmes électoraux. L'échelon communal s'appuie sur une taxe foncière bâtie assise sur la valeur vénale. La taxe professionnelle, du ressort exclusif du niveau intercommunal, est sauvée, car assise sur un concept clair, la valeur ajoutée. Le département, dans le cas où il subsiste, se voit attribuer le droit de lever un impôt sur le revenu à base large du type CSG dont les taux sont encadrés dans un « tunnel de taux ». Enfin, la région, dans le cas où elle ne fusionne pas avec le département, partage un impôt d'État. La panoplie complète des solutions présentées dans la section précédente est donc déclinée : base disjointe entre l'État et les collectivités locales en ce qui concerne les communes et les communautés, base conjointe entre l'État et les collectivités locales pour le département, partage d'impôt pour la région. L'originalité de leur démarche tient dans l'encadrement des taux qui annihilent les effets pervers de la concurrence fiscale. Toutefois dans trois cas sur quatre, les bases sont localisées et épousent l'évolution du développement économique. Elles enregistrent donc, en plus ou en moins, les réussites ou les échecs des tentatives de développement local. Les deux auteurs poursuivent leur investigation en envisageant différents scénarios intermédiaires. Cette réflexion pourrait être perçue comme exclusivement hexagonale. C'est pour cette raison que nous avons invité trois économistes à nous présenter le fédéralisme fiscal dans trois pays fédéraux. François Vaillancourt retrace l'état des lieux concernant la fédération canadienne, Laurent Guihéry nous fait part de l'évolution des mécanismes de péréquation en Allemagne, tandis qu'Olivier Gutman s'interroge sur la réalité de la concurrence fiscale entre les cantons suisses. Un certain nombre de points de communs peuvent être relevés dans les trois modes d'organisation qui nous sont présentés. Tout d'abord il existe trois échelons de compétence : l'État Fédéral comme premier échelon, les provinces et les territoires au Canada, les *Länder* en Allemagne et les cantons en Suisse comme deuxième échelon, et les communes, auxquelles il faut ajouter les commissions scolaires au Canada, comme troisième échelon. Ensuite, les ordres de grandeur de répartition de la dépense publique entre ces trois niveaux de compétence sont très comparables, un peu plus de 40% pour la fédération, un peu moins de 40% pour le second niveau et 20% pour le troisième. Deux points de comparaison sont utiles. En France, l'ensemble des dépenses publiques des collectivités locales ne représente qu'un tiers des dépenses publiques, hors dépenses de Sécurité Sociale. Aux États-Unis, la dépense du gouvernement fédéral représente 55% des dépenses publiques.

Les ressemblances entre les trois pays s'arrêtent là et font place à des spécificités nationales quant aux autres caractéristiques de leur architecture fiscale verticale. En Allemagne, le partage d'impôt est la règle et fait l'objet d'une garantie constitutionnelle. La TVA et l'impôt sur les sociétés sont partagés à égalité entre l'État Fédéral et les *Länder*. L'impôt sur le revenu, lui, est partagé entre les trois niveaux de

compétence. En Suisse, la superposition fiscale est la règle, une même activité économique est frappée par les trois niveaux de souveraineté selon des règles de calculs qui sont en outre souvent distinctes, même si elles sont en voie d'harmonisation. Cette superposition concerne en particulier le revenu et le patrimoine des ménages, ainsi que ceux des entreprises. Seuls les impôts sur la consommation sont l'apanage exclusif de la Confédération. La superposition est également la règle au Canada en ce qui concerne les deux échelons supérieurs, qui peuvent taxer simultanément toute base fiscale. En revanche, l'impôt foncier reste l'apanage exclusif des deux échelons locaux, municipalités et commissions scolaires avec là encore une superposition possible. Les trois articles mentionnés traitent en détail des mécanismes de péréquation. On pense aux mécanismes de péréquation pour diminuer les inégalités au niveau 2 qui mettent en jeu les relations entre les niveaux 1 et 2. Mais une deuxième péréquation pour réduire les disparités au niveau 3 est également mise en place. Elles sont souvent décidées au niveau de chaque circonscription de niveau 2 et seul Vaillancourt détaille les modalités de ce type de péréquation dans le cas du Québec. La seule comparaison possible porte donc sur le premier type de péréquation. Sous ce rapport, c'est incontestablement l'Allemagne qui a la pratique la plus poussée avec pour effet de supprimer pratiquement les inégalités de potentiel fiscal, en assurant aux *Länder* les plus pauvres 95% de la moyenne fédérale des ressources fiscales *per capita*. Cette norme d'égalité dans l'espace est loin de la pratique suisse où la péréquation au niveau des Cantons est de faible ampleur et laisse subsister des disparités de potentiel fiscal de grande ampleur. La pratique canadienne se rapproche de la pratique allemande et les transferts représentent un pourcentage comparable de l'ordre de 15% dans les ressources des Provinces. Néanmoins, au cours du temps, la tendance longue semble plutôt aller dans le sens d'une diminution de l'effort redistributif, faisant écho du début de contestation de la péréquation qui se fait jour en Allemagne en provenance des *Länder* riches comme la Bavière.

Dans les deux pays où l'autonomie fiscale est très poussée, la Suisse et le Canada, la question de la compétition fiscale mérite d'être soulevée. Vaillancourt montre que l'on assiste à une convergence des taux effectifs de pression fiscale au Canada. En première analyse, cela pourrait suggérer que la concurrence fiscale est à l'œuvre, mais l'auteur en tire plutôt la conclusion qu'il n'existe pas de compétition fiscale importante dans ce pays. En Suisse, la diversité des charges fiscales concerne tant les entreprises que les ménages mais Gutman note, avec intérêt, que la pression fiscale sur les premières a eu tendance à baisser, en l'espace d'une dizaine d'années. L'auteur conclut cependant que les transferts de domicile pour des raisons fiscales restent globalement marginaux.

Un autre rapprochement mérite également d'être souligné. La Suisse Romande connaît une pression fiscale de 20% supérieure à la

moyenne helvétique, une situation qui n'est pas sans rappeler celle du Québec. Le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB est de près de 7 points supérieur à la moyenne canadienne. Faut-il voir un déterminisme culturel en faveur de la dépense publique dans les provinces francophones, puisque c'est une situation qui se retrouve également en Wallonie ou cela traduit-il le désir de régions plus pauvres de fournir un niveau de biens publics comparable à la moyenne ? Il est difficile de trancher à ce niveau d'analyse. Enfin l'article de Vaillancourt détaille les modalités de l'impôt foncier dans les dix provinces canadiennes où il apparaît que, dans la très grande majorité des provinces, c'est bien la valeur vénale qui est taxée, avec un rythme de révision parfois très rapide (de un an à dix ans). Des exemptions et une certaine progressivité sont également introduites dans certaines provinces. Cela prouve donc, s'il en était besoin, l'absence de difficulté technique insurmontable pour moderniser notre vieil impôt foncier afin de le sauver d'une disparition prématurée.

Il est patent que dans ce domaine de la décentralisation publique, le poids de l'histoire et des institutions est très important. Une analyse comparative telle que celle conduite par Persson et Tabellini (2000) en matière d'institutions politiques nationales (régime parlementaire, régime présidentiel) est encore en gestation (voir cependant Inman et Rubinfeld (1997)). Néanmoins, ces analyses monographiques sont susceptibles d'engendrer quelques intuitions à portée plus générale que nous avons cherché à dégager.

La partie de ce numéro consacrée à l'Économie publique locale se termine par un article de Thierry Madiès qui s'interroge sur les effets de la concurrence que se livrent les collectivités territoriales en matière d'aides aux entreprises. Ces aides prennent surtout la forme d'un soutien à l'immobilier d'entreprises. Leur montant total représentait la bagatelle de 14 Milliards de Francs en 1998 soit de 1% à 5% des budgets locaux suivant les collectivités. Bon nombre de ces aides seraient illégales et en particulier le rôle moteur des régions en matière de développement économique est souvent battu en brèche. Cette compétence est exercée *de facto* par les communes, groupements de commune et départements qui sont bien évidemment intéressés au premier chef à l'arrivée d'entreprises sur leur territoire, ne serait-ce qu'au travers de la perception de la taxe professionnelle. La concurrence que se livrent les collectivités locales en matière de zones industrielles et d'aménagement divers a toutes les raisons d'être porteuse d'inefficacité et de gâchis financier. La théorie économique prédit que, dans un équilibre de Nash, chaque collectivité locale, lorsqu'elle aménage un nouveau terrain, ne va pas prendre en compte l'effet externe qu'elle impose aux autres collectivités. Il en résulte une surcapacité qui peut devenir franchement préoccupante. En Picardie, près de la moitié des terrains sont inoccupés ! Une comparaison sans *a priori* avec une solution qui ferait confiance au marché, au recours à des aménageurs privés, semble s'imposer tant sur un plan théorique que sur un plan empirique.

Enfin, chaque numéro de cette revue a pour ambition de donner la parole à un économiste qui a joué un rôle important dans le développement ou l'application de principes économiques au secteur public. Marcel Boiteux est à cet égard une figure emblématique, puisque son nom est associé dans le monde universitaire à la tarification de second rang dite de Ramsey-Boiteux, et c'est sous son impulsion qu'EDF a été pionnière dans l'application des principes du calcul économique public avec, par exemple, le tarif binôme. La revue *Économie Publique* est donc très honorée de publier le texte d'une conférence qu'il a prononcé à Marseille dans le cadre de l'IDEP.

Références Bibliographiques

- Arnott R. et J. Stiglitz (1979), "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size", *Quarterly Journal of Economics*, 93, p 471-500.
- Bourdin J. (2001), *Les finances des collectivités locales en 2001 : état des lieux*, Rapport de l'Observatoire des finances locales téléchargeable sur le site [http : //www.dgcl.gouv.fr/comité](http://www.dgcl.gouv.fr/comité)
- Blackorby C. et C. Bett (2000), "Fiscal Federalism Revisited", *Journal of Economic Theory*, Vol 92, 2, p300-317.
- Blinder A. (1987), *Hard Heads, Soft Heads*, Addison-Welsey.
- Carrez G. (2000), « Le "Pacte" est devenu un marché de dupes », *Pouvoirs locaux* (2000) n°4, III/ p 70-73.
- Conseil des Impôts (1997), *XV^{ème} rapport au Président de la République*, Documentation française.
- Dixit A. (1996), *The making of Economic Policy, A transaction Cost perspective*, The MIT Press.
- Dosièrè R. (2000), « Maintenir l'impôt local pour favoriser la citoyenneté locale », *Pouvoirs locaux* (2000) n°4, III p 74-77.
- Gérard-Varet L.A et M. Le Breton (1996), « L'Économie Publique locale et la ville », *Revue d'économie politique*, n° 106, p.83-102.
- Gilbert G. et A. Guengant (1998), *La fiscalité locale en question*, Clefs Montchrestien, 2^e édition.
- Gravel N., Trannoy A. et A. Michelangeli (2001), *Measuring the Social Value of Local Public Goods : a Hedonic Analysis within Paris Metropolitan Area*, Mimeo THEMA.
- Guengant A. et J-M. Josselin (2000), « La fiscalité locale sur une trajectoire d'extinction progressive », *Pouvoirs locaux* (2000) n°4, III/ 2000, p 36-43.
- Inman R. P. et D. L. Rubinfeld (1997), "The Political Economy of Federalism" dans D.Mueller, ed, *Perspectives on Public Choice*, p.73-105, New York, Cambridge University Press.

- Laffont J.J. (2000), *Incentives and Political economy*, Clarendon Lectures in Economics, Oxford.
- Mougeot M. et L.A. Gérard-Varet (2000), « L'État et l'Aménagement du territoire », dans Rapport n° 31 du Conseil d'Analyse Économique « Aménagement du territoire », p 45-110.
- Mauroy P. (2000), « Refonder l'Action Publique Locale », Rapport de la commission pour l'avenir de la Décentralisation remis au Premier Ministre le 17 Octobre 2000.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace et Jovanovitch, New York.
- Oates W. (1994), "Federalism and Government Finance" dans *Modern Public Finance* ed par J. Quigley et E. Smolensky p.126-151.
- Persson T. et G. Tabellini (2000), *Political Economics, Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Rosen H. (1995), *Public Finance*, 4^e édition, Mac Graw-Hill.
- Tiebout C. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, p 416-424.
- Trannoy A.(1997), « Les impôts locaux doivent-ils disparaître ? » *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*,32, 80-93.
- Wildasin D. (1986), *Urban Public Finance*, Harwood Economic Publishers.
- Quelques numéros spéciaux de revues françaises ou européennes consacrées à la décentralisation.
- Annales d'Économie et de Statistiques* (1997) n° 45 : « Économie Publique locale et Économie Géographique ».
- European Economic Review* (1996) n°40, 1, "The Domain of the State".
- Pouvoirs locaux* (2000) n°4, III/2000 : « Fiscalité : l'heure de vérité ».
- Revue de Finances Publiques* (1999) n°67 : « L'avenir de la taxe professionnelle ».
- Revue d'économie Politique* (1996) n°106 (1) Janvier Février : « La décentralisation de l'action publique, enjeux et problèmes ».